

Dómsmálaráðuneytið
Skrifstofa réttinda einstaklinga
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið:
dmr@dmr.is

Reykjavík, 2. apríl 2025.

**Efni: Áform um breytingu á reglugerð nr. 455/1993 um pappírslaust peningahappdrætti
Happdrætti Háskóla Íslands.**

Inngangur

Þann 13. mars sl. kynnti dómsmálaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda drög að breytingu á reglugerð um pappírslaust peningahappdrætti Happdrætti Háskóla Íslands nr. 455/1993, með síðari breytingum, og óskaði eftir umsögn um efni fyrirhugaðra breytinga. Í umræddri reglugerð nr. 455/1993 er kveðið á um starfsemi happdrættisvéla (spilakassa) Happdrættis Háskóla Íslands (hér eftir „HHÍ“) og í fyrirhugaðri breytingu felst að HHÍ verði heimilað að reka happdrættisvélar í einkahlutafélagi.

Íslandsspil sf. („ÍSP“), sem er í eigu almannaheillafélaganna Rauða krossins á Íslandi og Slysavarnafélagsins Landsbjörg, rekur skv. lögum nr. 73/1994 söfnunarkassa (spilakassa). Stjórn félagsins hefur tekið umrædd drög um breytingu á reglugerð nr. 455/1993 til skoðunar og verður gerð grein fyrir sjónarmiðum félagsins í umsögn þessari.

Eins og nánar verður grein fyrir hér í framhaldinu leggst stjórn ÍSP gegn fyrirhuguðum áformum um breytingu á reglugerð nr. 455/1993 þar sem telja verður að áformin skorti fullnægjandi lagastoð auk þess sem allan rökstuðning, og mat á áhrifum, fyrir umræddri breytingu skortir.

I. Tilefni og þörf fyrirhugaðrar reglugerðarbreytingar er ekki rökstutt

Í áformum um fyrirhugaða reglugerðarbreytingu kemur fram að samkvæmt beiðni HHÍ sé lögð sé til breyting á 1. gr. reglugerðar um pappírslaust peningahappdrætti Hapdrættis Háskóla Íslands, nr. 455/1993, svo happdrættinu sé unnt að reka happdrættisvélar sínar í dótturfélagi.

Engan rökstuðning er hins vegar að finna fyrir hinni umræddu breytingu eins og almennt tíðkast við þau mál sem lögð eru fram í samráðsgátt. Ekki verður því séð af framangreindum áformum hvaða ástæða er fyrir breytingunni, og hvaða áhrif breytingin kann að hafa á happdrættismarkaði. Að mati ÍSP er ekki tækt að leggja fram slíka breytingu án þess að slík greining fari fram og sé birt.

II. Telja verður að umrædd breyting á reglugerð nr. 455/1993 skorti lagastoð

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973, með síðari breytingum, er ráðherra heimilt að veita Háskóla Íslands leyfi til rekstrar happdrættis með tilteknum skilyrðum.

Í 3. mgr. 1. gr. laganna kemur fram að ráðherra geti heimilað að við slíka starfsemi séu notaðar sérstakar happdrættisvélar þannig að þátttaka, ákvörðun um vinning og greiðsla á honum fari fram vélrænt og samstundis og enn fremur að slíkar happdrættisvélar séu samtengdar, einstakar vélar og á milli sölustaða. Á grundvelli umræddar heimildar hefur HHÍ rekið happdrættisvélar (spilakassa).

Jafnframt kemur fram í 3. mgr. 1. gr. laganna að í reglugerð skuli kveðið nánar á um m.a. staðsetningu, auðkenningu, fjölda og tegundir happdrættisvéla, eftirlit með þeim, notkun mynta og seðla við greiðslu fyrir þátttöku, fjárhæð vinninga og aldur þeirra sem mega nota vélarnar.

Er þannig afmarkaður rammi um öll þau mikilvægustu atriði sem heimilt er að kveða á um í reglugerð varðandi rekstur happdrættisvéla. Hvorki í almennum efnisákvæðum laga nr. 13/1973, né í framangreindri reglugerðarheimild er hins vegar að finna heimild til að reka umrædda starfsemi í sérstöku félagi. Telja verður að heimild fyrir slíkri breytingu verði að byggjast á lögum.

Í umræddum áformum um breytingu á reglugerð nr. 455/1993 er vísað til þess að í fjárlögum fyrir árið 2025 sé að finna heimild fyrir HHÍ til að koma á fót einkahlutafélagi til að annast rekstur happdrættisvéla.

Að mati ÍSP er hins vegar ljóst að slík heimild uppfyllir ekki áskilnað stjórnarskrár um breytingu á almennum lögum. Þannig er talið nauðsynlegt þegar breyta á m.a. settum lögum, að það sé gert með lögum en ekki fjárlögum, þ.e. jafnréttsháum og samskonar réttarheimild. Um þetta hefur verið samstaða í réttarframkvæmd og byggir sú framkvæmd á viðurkenndum sjónarmiðum í stjórnskipunarrétti:

„Í sjöunda lagi er óumdeilt meðal fræðimanna að **áskilnaður í stjórnarskrá um lög feli í sér að ekki megi taka slíka ákvörðun með fjárlögum**. Þetta er hvað veigamesta röksemdin fyrir því að ekki sé hugtakslega rétt að telja fjárlög til laga enda felst í henni að stjórnarskrárgjafinn lítur ekki á fjárlög sem lög í þrengri stjórnлагаfræðilegri merkingu [...] Í níunda lagi hefur verið talið nauðsynlegt **þegar breyta á settum lögum eða fella þau úr gildi, að það sé gert með lögum en ekki fjárlögum**, þ.e. jafnréttháum og samskonar réttarheimild.“¹

„4.1. Fjárlög geta ekki breytt lögum

Samkvæmt áðurgreindu eru réttaráhrif laga annars vegar og fjárlaga hins vegar að mörgu leyti ólík – einnig þar sem sérstök ákvæði stjórnarskrár (eða aðrar rétt háar réttarheimildir) áskilja ekki lög. Vegna fyrrgreindrar sérstöðu og vegna ólíks eðlis laga og fjárlaga er talið að **lögum verði ekki breytt efnislega og varanlega með fjárlögum** og verður að telja að það taki til laga í rýmri merkingu – þ.e. bæði settra laga og annarra efnislegra réttarheimilda.“²

Telja verður ljóst að nýjar efnisheimildir um fyrirkomulag rekstur happdrættisvéla í sérstöku félagi falli undir umræddan áskilnað. Að mati ÍSP verður því að telja að hin fyrirhugaða breyting uppfylli hvorki áskilnað um breytingar á settum lögum né áskilnað um fullnægjandi reglugerðarheimild skuli byggð á settum lögum. Þá verður ekki séð að samkvæmt núgildandi lögum að heimilt sé að færa happdrættisleyfi Háskóla Íslands til sérstaks dótturfélags enda er *Háskóla Íslands* veitt happdrættisleyfið.

Þá skal bent á að starfsemi HHÍ fellur undir þær reglur sem almennt gilda um ríkisfyrirtæki. Óljóst er hvaða áhrif umrædd breyting myndi hafa á skyldur starfseminnar, m.a. út frá stjórnsýslulögum, skattalögum o.fl. Fyrir utan ofangreind sjónarmið er að mati ÍSP eðlilegt að breyting á rekstrarformi opinbers aðila, eða hluta starfsemi hans, fari í hefðbundinn farveg löggjafans þar sem kæmi fram rökstuðningur fyrir slíkri breytingu og heildaráhrif slíkrar breytingar yrðu metin.

III. Mismunandi heimildir aðila – er enn verið að auka aðstöðumun á markaði?

Eins og fram hefur komið í fyrri umsögnum ÍSP hefur staðið rekstri ÍSP fyrir þrífum þær rýmri heimildir sem HHÍ hefur verið veitt þvert á upphaflegar fyrirætlanir þegar HHÍ fékk leyfi til að fara inn á spilakassamarkaðinn í samkeppni við almannaheillafélög. Um þetta vísast m.a. til ítarlegra

¹ Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan 1997, bls. 328-329.

² Gunnar G. Schram, *Stjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan 1997, bls. 330.

umsagna félagsins vegna máls S-115/2023³ og máls nr. S-137/2023⁴ auk bréfaskrifa til ráðuneytisins.

Skal þó áréttað að í framangreindum umsögnum kemur m.a. fram að ef aðstöðumunur HHÍ og ÍSP verði ekki leiðréttur kemur að því að eigendur ÍSP – Rauði krossinn á Íslandi og Slysavarnarfélagið Landsbjörg – geti ekki rækt hlutverk sitt á grundvelli samnings við dómsmálaráðuneytið um almannavarnir með fullnægjandi hætti. Einnig kom þar m.a. fram að ef ekki verði brugðist við framangreindri stöðu gæti komið til þess að íslenska ríkið muni þurfa að endurhugsa fjármögnun þessara samtaka til framtíðar litið, m.a. með beinum fjárframlögum úr ríkissjóði eða yfirtöku verkefna þessara félaga.

Eftir áralangar beiðnir eigenda ÍSP var skref í átt til jöfnunar heimilda aðila stigið með setningu reglugerðar nr. 1035/2024 þar sem hámarks vinninga söfnunarkassa ÍSP voru hækkuð nokkuð og er ÍSP þakklátt fyrir þá viðleitni. Sú breyting dugar hins vegar ekki til, sbr. nánar hér að neðan.

Í þessu sambandi vill ÍSP benda á að umrædd drög að breytingu á reglugerð um pappírslaut peningahappdrætti Háskóla Íslands vekja þau hughrif hjá ÍSP að enn eigi að auka aðstöðumun milli félaganna. Til viðbótar því sem fram kemur hér að framan telja ÍSP því þörf á að árétta það sem hefur komið fram í fyrri umsögnum um að ráðuneytið hefur ekki uppfyllt áskilnað laga nr. 13/1973 sem tilgreina að í reglugerð skuli kveðið á um fjárhæð vinninga happdrættisvéla HHÍ. Þrátt fyrir skýran lagaáskilnað eru engin ákvæði að finna í reglugerð nr. 455/1993 um hámarksfjárhæðir happdrættisvéla HHÍ.

Staðan er því sú að ekkert hámark er á fjárhæð vinninga í spilakössum HHÍ skv. reglugerð nr. 344/1993, þrátt fyrir lagaáskilnað þar um, en HHÍ hefur ákveðið að miða sinn hámarksvinning við 17 milljónir króna sem er umtalsvert hærra en leyfilegir hámarksvinningar ÍSP skv. breytingarreglugerð nr. 1035/2023. Hámarksvinningur spilakassa HHÍ er einnig mun hærri en tíðkast í sambærilegum rekstri erlendis.

Gera verður þá kröfu til ráðuneytisins að það uppfylli framangreindan lagaáskilnað og setji hámark á vinninga happdrættisvéla HHÍ. Með hliðsjón af sjónarmiðum um skaðaminnkun og jöfnun aðstöðumunar verður að telja eðlilegt að heimildir aðila verði þær sömu. Á meðan heimildir aðila eru ekki þær sömu er um beina mismunun að ræða af hálfu stjórnvalda milli aðila á sama markaði. Í því kann að felast ólögmætur ríkisstuðningur í andstöðu við 61. gr. EES-samningsins og áskilur ÍSP sér rétt vegna þessa.

Í tengslum við jöfnun aðstöðumunar áréttar ÍSP enn fremur beiðni um að breyting verði gerð á lögum um söfnunarkassa nr. 73/1994 þannig að ÍSP verði heimilt að samtengja söfnunarkassa

³ Sjá erindi Íslandsspila, dags. 2. júlí 2023, í samráðsgátt stjórnvalda: <[49c97f4b-f419-ee11-9bbb-005056bcce7e](#)>.

⁴ Sjá erindi Íslandsspila, dags. 18. ágúst 2023, í samráðsgátt stjórnvalda: <[eaf2438c-d33d-ee11-9bbc-005056bcce7e](#)>.

með líkum hætti og HHÍ er heimilt að samtengja happdrættisvélar. Að öðrum kosti mun breyting sú sem fólst í hækkun vinninga söfnunarkassa, sbr. reglugerð nr. 1035/2024, ekki nýtast að fullu eins og ÍSP hefur gert ráðuneytinu grein fyrir. Um einfalda lagasetningu er að ræða og hvetur ÍSP ráðuneytið að leggja fram slíkt frumvarp á yfirstandandi löggjafarþing og bendir m.a. á að gert var ráð fyrir slíku frumvarpi í fyrri þingmálaskrá. Að mati ÍSP eru engin rök fyrir því að hverfa frá þeim fyrirætlunum.

Stjórn ÍSP vill ennfremur árétta að verði ekki stigið skref til fulls í að eyða aðstöðumuni félaganna er hætt við því að fjárhagsleg geta eigenda ÍSP til að rækja hlutverk sitt í almannavörnum landsins þverri enn frekar, sbr. það sem kemur fram hér að framan.

IV. Niðurlag

Með hliðsjón af framangreindu leggst stjórn ÍSP gegn fyrirhuguðum áformum um breytingu á reglugerð um pappírslaut peningahappdrætti HHÍ þar sem telja verður að áformin skorti fullnægjandi lagastoð auk þess sem allan rökstuðning, og mat á áhrifum, fyrir umræddri breytingu skortir.

Stjórn ÍSP áréttar ennfremur fyrri ábendingar um að ráðuneytið hefur ekki uppfyllt áskilnað um að setja í reglugerð hámark vinninga happdrættisvéla HHÍ, auk þess sem beiðni um samtengingu söfnunarkassa er áréttuð. Á meðan framangreindur aðstöðumunur er til staðar er aðilum mismunað á markaði.

Íslandsspil er reiðubúið að koma að nauðsynlegri vinnu stjórnvalda til að eyða aðstöðumuni milli aðila á happdrættismarkaði.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Íslandsspila sf.

Gísli Rafn Ólafsson
formaður stjórnar